

# Hallinnon umpikuja: Retoriikkaa ja realiteetteja kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteissa Bangladeshissa

Farhard Hossain, Mohammed Asaduzzaman &  
Muhammad Azizuddin

## Johdanto

Taloudellisesta globalisaatiosta johtuen, informaatioteknologian merkittävä esiinmarssi, kansallisen ja kansainvälisen politiikanmuuttuvat näkymät koko kehittyvässä maailmassa, aiemman poliittisen järjestyksen romahtaminen, laajamittainen poliittinen ja hallinnollinen korruptio sekä kansalaisjärjestöjen nousu köyhyyden lievittäjinä ovat muuttaneet keskustelua julkishallinnosta, hallintotavasta ja kansainvälisestä kehityksestä. Valtavasta ulkomaisesta avusta ja neuvonannosta sekä useista uudistusaloitteista huolimatta kehittyvien maiden paikallishallinto on edelleen heikkoa, vailla viitekehystä, huonoa, kyvytöntä ja korruptoitunutta. On toistuvasti esitetty, että nykyisen, vailla viitekehystä olevan hallintorakenteen vuoksi köyhät kansakunnat eivät kykene selviämään huonon hallintonsa negatiivisista piirteistä. Toisaalta, kaikista rajoitteistaan huolimatta, kansalaisjärjestöt pärjäävät hyvin ja ovat saavuttaneet enemmän mainetta kuin julkiset instituutiot. Tästä johtuen kansalaisjärjestöjen toiminta on noussut maailman tapahtumiin vaikuttavaksi tekijäksi ja siitä on tullut erottamaton osa sitä yhteisörakennetta, joka pyrkii ratkaisemaan köyhyyden, alikehittyneisyyden, sukupuolten tasa-arvon, ympäristönsuojelun, katastrofienhallinnan, ihmisoikeuksien muiden sosiaalisten kysymysten ongelmia kehittyvissä maissa (Bhardwaj et al. 2011).

Kansalaisjärjestöillä on Bangladeshissa tärkeä tehtävä täydentää valtion toimia. Bangladesh tunnetaan siitä, että siellä syntyy alkuperältään, tavoitteiltaan ja agendaltaan mitä erilaisimpia kansalaisjärjestöjä. On esitetty, että kansalaisjärjestöjen synnyllä Bangladeshissa on suora yhteys hallitusten epäonnistumiseen kansan toiveiden ja pyrkimysten toteuttamisessa (Hasan et al. 1992).

Maailmanpankin (1991a; 1991b) mukaan kansalaisjärjestöt ja -yhteisöt ovat julkisia instituutioita tehokkaampia tavoittamaan maaseudun köyhää väestöä. Kansalaisjärjestöt eivät ainoastaan tavoita köyhiä tehokkaammin vaan kykenevät myös toimittamaan palveluja ja toteuttamaan ohjelmia tehokkaammin. Toisin sanoen, kansalaisjärjestöt saavat köyhät toimimaan ja varmistavat heidän osallistumisensa ohjelman laadintaan ja toteutukseen paremmin kuin julkiset instituutiot.

On selvää, että kansalaisjärjestöt ovat Bangladeshin kaltaisissa maissa nousseet vaihtoehtoisiksi toimijoiksi kehittämistyössä, ja niiden on tunnistettu saaneen paljon aikaan köyhien hyvinvoinnin kohottamiseksi. Mikrolainatoiminnalla on juurensa Bangladeshissa ja Grameen-pankissa, joka on tullut kansainvälisesti tunnetuksi. Bangladeshissa on paljon kansalaisjärjestöjä, ja suurin osa niistä on perustettu Grameenin mallin mukaisesti. Grameenin mallia on valtavan menestyksensä ansiosta toisinnettu useissa maissa. Aivan viime aikoina, 2021-vision yhteydessä, nyt vallassa oleva puolue odottaa, että kansalaisjärjestöt esittävät hallitukselle kehitystavoitteet ja toimivat täydentävänä voimana valtion toimenpiteissä.<sup>1</sup>

Anheier (1990) nostaa tämän toimijan esiin sosiaalisin, taloudellisin, poliittisin ja kulttuurisin perustein kehittyvälle maailmalle edullisimpana. Myös Brown (1988) esittää, että kansalaisjärjestöjä voidaan lisäksi pitää tarpeellisina katalysaattoreina vapauttamaan köyhien ja äänettömien energia ja voimavarat sekä rakentamaan monimuotoista ja demokraattista yhteiskuntaa. Tästä johtuen kansainväliset avustusjärjestöt toistuvasti kannustavat kansalaisjärjestöjä ja valtiota läheisempään suhteeseen (Brinkerhoff 2002; Young 2000; Tvedt 2002; Clark 1995; Lillehammer 2003; Najam 2000). Tärkeintä on, että kummankin osapuolen olisi todella vaikeaa jättää toisensa huomiotta. Rakentava

<sup>1</sup> <http://www.ngoab.gov.bd/Main.php?Id=47>, accessed 27.01.2014.

ja ystävällinen suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä on näin ollen välttämättömyys.

Kuitenkin, huolimatta kansalaisjärjestöjen kasvavasta roolista köyhyyden lievittämisessä, mitään muodollista suhdetta ei vielä ole syntynyt niiden ja valtion välille Bangladeshissa. Joissakin tapauksissa näiden kahden väliselle suhteelle on maan itsenäistymisestä lähtien pikemminkin ollut poliittiset perusteet. Tutkimuksemme tarkoituksena on tutkia valtion ja kansalaisjärjestöjen suhdetta, eli mitä siinä on Bangladeshissa tapahtunut viimeisten 40 vuoden aikana ja mikä on ollut näiden tahojen suhde toisiinsa? Esitämme, että muodollinen ja kestävä järjestösuhde valtion ja kansalaisjärjestöjen välillä on välttämättömyys valtavan köyhyyden helpottamiseksi sekä toisaalta rehtovan korruption vähentämiseksi ja toisaalta parempien palvelujen tarjoamiseksi köyhälle kansanosalle Bangladeshissa.

Tutkimuksemme jakautuu neljään osaan. Ensimmäisessä osassa kuvataan kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen merkityksellisyyttä. Toisessa selvitetään kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen rakennetta. Kolmannessa osassa käsitellään kansalaisjärjestöjen kasvua ja kehitystä Bangladeshissa. Neljännen osan pohdinnan aiheena on retoriikka ja realiteetit kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteessa Bangladeshissa. Yhteenvedo esitetään tutkimuksen päätösosassa.

## Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet: lähtökohdat

Loputtomat hallinnon kriisit kehittyvässä maailmassa ovat ohjanneet kehitystä vaihtoehtoihin lähestymistapoihin hallinnon ongelmien ratkaisemiseksi 2000-luvulla. Lisäksi globalisaatio on huomattavasti heikentänyt perinteistä hallintoprosessia. 1990-luvulla nähtiin kansalaisjärjestöjen voimakas nousu osallistumaan globaaliin hallintoon (Gemmill & Bamidele Izu 2002). Kansalaisjärjestöt ovat muutostoimijoina jo saavuttaneet vahvan aseman nykyisessä kehityskeskustelussa. Kuten Fisher (1998) on esittänyt, lisääntyvät haasteet kestäväan kehitykseen pyrittäessä ovat ...avanneet ennennäkemättömiä mahdollisuuksia kansalaisjärjestöille ei vain hallitusten vaihtamiseen vaan myös protesteihin niitä kohtaan, niihin vaikuttamiseen ja yhteistyöhön niiden kans-

sa. Lyhyesti sanottuna, radikaalisti muuttaa tapaa, jolla ihmisiä hallitaan suurimmassa osassa maailmaa.

Kansalaisjärjestöjen ja valtion välisillä suhteilla viitataan vuorovaikutustilanteisiin, eli siihen miten osapuolet ovat toisensa kokeneet ja mitä konkreettisia toimia rajapinnassa on ollut. Farrington ja Bebbington (1993) tunnistivat kaksi pääsyötä sille, että kansalaisjärjestöt luovat suhteen valtioon: *oman vapaaehtoistoiminnan parantaminen sekä vaikuttaminen poliittisiin päätöksiin ja politiikkaan järjestön yleisiä tavoitteita hyödyttävästi*. Samalla tavoin hallitus luo poliittista liikkumatilaa, jossa kansalaisjärjestöt toimivat (Jenkins 1995). Tästä näkökulmasta voidaan poliittiset järjestelmät jakaa kolmeen kategoriaan sen määrittelemiseksi, millaiset kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet ovat (Tandon 1989; Clark 1991; Farrington & Bebbington 1993). Kategoriat ovat: *sotilasdiktatuurit, yksipuoluejärjestelmät ja vapaat demokraattiset järjestelmät*. Kahdessa ensiksi mainitussa järjestelmässä kansalaisjärjestöjen toiminta on rajoitettua ja järjestöjen ja valtion väliset suhteet ovat poliittisesti ohjattuja.

Sotilasdiktatuurit ja yksipuoluejärjestelmät ovat epädemokraattisia. Näiden poliittisten järjestelmien alaisuudessa kansalaisjärjestöjen toiminta on hyvin rajoitettua, valvottua ja poliittisesti suuntautunutta. Toisaalta, vapaata demokraattista järjestelmää pidetään kansalaisjärjestöjen toiminnan kannalta suotuisana, koska se antaa poliittista liikkumavaraa ja tilaa toimia. On ehkä ironista, että Bangladeshin poliittisessa historiassa on käyty läpi jokainen näistä kolmesta järjestelmästä. Yksipuoluejärjestelmän aika ei toisin ollut pitkä, mutta sotilasdiktatuuri hallitsi maata lähes 15 vuotta (1975–1990) sen 43-vuotisesta historiasta. Tarkasti ottaen demokraattinen hallinto alkoi Bangladeshissa vuonna 1991, ja järjestelmä on vapaa demokratia. Näin ollen kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteet ovat viimeisten 43 vuoden aikana kokeneet monia erilaisia toimintaympäristöjä.

On olemassa myös muunlaisia lähestymistapoja/tutkimuksia, jotka analysoivat kansalaisjärjestöjen ja valtion välisiä suhteita. Niihin kuuluvat rakenteelliset ja poliittisesti suuntautuneet tutkimukset (Kohli 1991; Kothari 1990; Farrington & Lewis 1993; Heyzer et al. 1995). Rakenteellisissa tutkimuksissa kansalaisjärjestöt on asetettu laajempaan valtion ja yhteiskunnan suhteiden viitekehykseen. Tämän lähestymistavan mukaan kansalaisjärjestöjen nou-

su johtuu valtion auktoriteetin ja poliittisten puolueiden heikkenemisestä. Kansalaisjärjestöjen puolestapuhujat ja Kansainvälinen kehitysjärjestö (IDA) kannattavat tätä näkökantaa. Rakenteellisten tutkimusten mukaan vapaaehtoisuus on yksi kansakunnan rakentamisen keskeisiä tekijöitä Bangladeshin kaltaisissa kehittyvissä maissa. Tähän liittyy myös oletus, että tehokas yhteistyö osapuolten kesken tasavertaisesti luo synergisiä tuloksia, eli suhde ei olisi nollasummapeliä (Farrington & Lewis 1993; Heyzer et al. 1995). Synergia voidaan jakaa osatekijöihin, joita ovat täydentävyys ja uppoutuneisuus ja keskinäinen riippuvuus (Evans 1996). Täydentävyyden mukaan vastuut jaetaan kansalaisjärjestöjen ja valtion kesken, uppoutuneisuus puolestaan tarkoittaa päivittäistä kanssakäymistä ja normeja ja lojaliteetteja kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä.

Eteläisen Aasian maiden ja erityisesti Bangladeshin kohdalla näiden kahden osapuolen suhteita voidaan pitää hauraina ja hallitsevien puolueiden sekä osin myös virkamiesten halukkuudesta riippuvaisina. Halukkuuden hauraus liittyy suhteiden isäntä-logiikkaan. On tärkeä huomata, että halukkuus perustuu henkilösyihin, ja jos jokin häiritsee tällaista suhdetta, kansalaisjärjestön yhteydet virkamiehiin ja muihin valtion koneistossa työskenteleviin katkaistaan välittömästi (Holloway 1998).

## Kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden rakenne

Johtuen kansalaisjärjestöjen kasvavasta roolista kehityksessä ja toimijana sosiaalisessa muutoksessa, kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden tärkeydestä on tullut tärkeä politiikan asiakysymys kehittyvässä maailmassa. Kritiikistä huolimatta kansalaisjärjestöjä pidetään yhtenä kehitysprosessin tärkeimmistä toimijoista, sillä ne tuottavat välttämättömiä palveluja köyhille (Clark 1995). Maailmanpankki (1990) on toistuvasti korostanut myönteistä asennettaan kansalaisjärjestöjen toimia kohtaan yhdessä valtion toimien kanssa, ja se on suositellut kansalaisjärjestöjen toiminnan laajentamista täydentämään valtion toimenpiteitä ja tuomaan kilpailun kautta parannusta palvelujen tarjontaan (White 1999, 308). Tämän seurauksena kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde

on nostettu etusijalle niin kansallisissa kuin kansainvälisissäkin kehitysyhteisöissä.

On kuitenkin ironista, että kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteille ei toistaiseksi ole kehitetty vankkaa teoreettista ja metodologista rakennetta. Yli vuosikymmen sitten Seibel (1992) esitti kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden nousevan kolmesta keskeisestä tekijästä: resurssivirtojen analyysi, organisaatioiden välisen kanssakäynnin tyyli ja suhteellinen etu (Najam 2000, 6). Jennifer (1998) esittelee kahdeksankohtaisen skaalan erilaisista suhteista: tukahduttaminen, kanssakilpailu, avoin kilpailu, sopimus pohjaisuus, kolmannen osapuolen hallinnointi, yhteistyö, täydentävä asema, yhteistoiminta (Najam 2000, 6). Fisher (1998) puolestaan ehdottaa hienojakoisempaa rakenneskaalaa, joka lähtee valtion kansalaisjärjestöjen tukahduttamisesta ja etenee niiden huomiotta jättämiseen, järjestöjen valikointiin, niiden hyväksikäyttöön ilman halua ottaa niitä valvontaan, aitoon yhteistyöhön ja päättyy itsenäiseen kumppanuuteen.

Brinkerhoff (2002) ehdottaa kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämistä kumppanuusrakenteella. Hänestä julkisten palvelujen tarpeiden ja haasteiden luonnetta ja mittakaavaa ei voi käsitellä erillisesti, ja niiden monimutkaisuuden ja ehdottomuuden ratkaiseminen vaatii useita toimijoita ja resursseja. Hän korostaa edelleen, että tällainen kumppanuus kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä voi tuottaa keinon kehittää strategista suuntaa ja koordinaatiota tässä yhteydessä ja nataa mahdollisuuden sellaiseen palvelujen mittakaavaan ja integraatioon, joka ei olisi yhdelle toimijalle yksinään mahdollista. Empiirisen kokemuksen ja käytössä olevan kirjallisuuden perusteella Najam (2000, 7) suosittelee neljää mahdollista yhdistelmää kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden järjestämiselle: (1) samankaltaisten päämäärien etsintä samankaltaisin keinoin; (2) erilaisten päämäärien etsintä erilaisin keinoin; (3) samankaltaisten päämäärien etsintä suosien kuitenkin erilaisia keinoja; ja (4) samankaltaisten keinojen suosiminen mutta pyrkien erilaisiin päämääriin. Englanninkielisten sanojen mukaan hän kutsuu näitä kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteiden neljäksi C:ksi: (1) cooperation (yhteistyö); (2) confrontation (vastakkainasettelu); (3) complementary (täydentäminen); ja (4) co-option (valinta).

Clark (1995) korostaa joitakin kattavia periaatteita, joilla valtiolta voi vaikuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaan ja vastaavasti myös järjestöt voivat vaikuttaa valtiovallan toimintaan. Periaatteet, joiden kautta valtiolta voi vaikuttaa kansalaisjärjestön toimintaan ovat: (1) hallinnon luonne ja laatu; (2) lain asettamat puitteet; (3) verotuspolitiikka; (4) yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa; (5) julkinen neuvottelu ja tiedotus; (6) koordinointi; ja (7) virallinen tuki. Samalla tavoin hän (1991) esittää joitakin periaatteita, joilla kansalaisjärjestöt voivat kehityksen pääsuuntaan. Ne ovat: (1) rohkaista virallisia avustustahoja ja ministeriöitä ottamaan käyttöön vapaaehtoisen sektorin piirissä kehitettyjä menestyksekkäitä lähestymistapoja; (2) kertoa yleisölle ja saada se tietoiseksi oikeuksistaan ja oikeutuksistaan valtion ohjelmien nojalla; (3) virittää virallisia ohjelmia kansalaisten tarpeiden mukaisiksi toimimalla yleisen mielipiteen ja paikallisen kokemuksen kanavana; (4) tehdä toiminnallista yhteistyötä virallisten tahojen kanssa; (5) vaikuttaa kansallisten ja kansainvälisten instituutioiden paikalliseen kehityspolitiikkaan; sekä (6) auttaa hallitusta ja lahjoittajia laatimaan tehokkaampia kehitysstrategioita vahvistamalla instituutioita, henkilökuntaa kouluttamalla ja johdon kapasiteettia parantamalla.

Dennis R. Young (2000, 150–151) esittää kolme vaihtoehtoista mallia kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämiseksi. Ne ovat: itsenäisesti täydentävä, täydentävä kumppani ja vastapuolena toimiminen. Itsenäisesti täydentävän mallin mukaan kansalaisjärjestöjen katsotaan täyttävän ne yleiset tarpeet, joita valtio ei tyydytä. Täydentävän kumppanin malli on edelliselle vastakkainen sikäli, että siinä kansalaisjärjestöt ja valtio nähdään kumppaneina, ja järjestöjen tehtävänä on auttaa tuottamaan julkisia palveluja, jotka valtio pääosin rahoittaa. Tässä tapauksessa kansalaisjärjestöjen ja valtion kuluilla on suora suhde toisiinsa. Toimiessaan vastapuolena kansalaisjärjestöt pyrkivät saamaan aikaan muutoksia politiikassa ja vahtimaan, että valtio pitää huolen vastuustaan kansalaisia kohtaan. Vastaavasti valtio taas pyrkii vaikuttamaan kansalaisjärjestöjen käyttäytymiseen säätelemällä niiden palveluja sekä myös vastaamalla niiden tukialoitteisiin.

Tutkimuskirjallisuudesta olemme siis löytäneet erilaisia strategioita kansalaisjärjestöjen ja valtion välisen suhteen järjestämiseksi. On kuitenkin niin, että näitä strategioita ei ole täysin pantu täytäntöön missään maassa. Joita-

kin tapauksia lukuun ottamatta, kaikkein suurin pettymys on se, että vaikka Bangladesh on yksi hedelmällisimmistä maista kansalaisjärjestöjen kasvulle, se ei erotu tässä suhteessa muista maista. Vaikka Bangladeshin kansalaisjärjestöt ovat saavuttaneet kansainvälistä mainetta keksimistään mikrolainoista, epämuodollisesta koulutuksesta, naisten voimaannuttamisesta sekä perusterveydenhuollon tuottamisesta, mitään rakennetta kansalaisjärjestöjen ja valtion suhteen järjestämiseksi ei ole vielä saatu aikaan. Itsenäistymisen jälkeen Bangladeshin hallitukset ovat kuitenkin saattaneet voimaan joitakin rakenteellisia säädöksiä kansalaisjärjestöjen vastuullisuuden valvomiseksi ja varmistamiseksi:

- Ulkomaisia rahalahjoituksia (vapaaehtoiseen toimintaan) koskevat säädökset (Foreign Donations (Voluntary Activities) Regulation Ordinance 1978 (muutettu 1982));
- Ulkomaisia lahjoittajia koskevat säädökset (The Foreign Contributions by (Regulations) Ordinance 1982);
- Kansalaisjärjestöasioita hoitava toimisto (NGO Affairs Bureau (NGOAB) 1990);
- Hallituksen kansalaisjärjestöasiainneuvosto (Government NGO Consultative Council 1996).

## Kansalaisjärjestöjen kasvu ja kehitys Bangladeshissa

Vapaaehtoisilla järjestöillä on pitkä historia sotien ja luonnonkatastrofien uhrien auttajina sekä hyvinvointipalvelujen tuottajina köyhille (Begum 2000). Samalla tavoin kansalaisjärjestöjen syntyminen on Bangladeshissa tiukasti sidoksissa omatoimisiin kyläjärjestelmiin (Gram Janapad). Kun ei ollut hyvinvoinnista huolehtivaa julkista järjestelmää tai muita ulkoisia mahdollisuuksia, ja ihmisten piti kuitenkin tyydyttää yhteisölliset halunsa, tarpeensa ja toiveensa, niin syntyi objektiivinen tilanne kansalaistoiminnalle ja hyvin usein sosiaalisen eliitin johtamana. Tarve yhteisölliseen elämään yleensä ja yhteiskunnan hallitsevat osat loivat ihanteellisen tilanteen kansalaisjärjestöjen toiminnan



kasvulle Bangladeshissa, mutta uskonnollinen henki ja kulttuuriset pyrkimykset ovat aina tärkeässä asemassa kaikessa filantrooppisessa työssä bangladeshilaisessa maaseutuyhteisössä.

Historiallisesti ei paikallisia julkisia instituutioita ole voitu kehittää Bangladeshissa. Julkinen byrokraatia on instituutiona täysin kyvytön vastaamaan alikehittyneisyyden dynamiikkaan ja maan kehitystarpeisiin. Ne ihmisten epäinhimilliset kärsimykset sekä se infrastruktuurin ja maan taloudellisen selkärangan laajamittainen tuho, joiden aiheuttajana oli vuoden 1971 vapaus-sota, vaativat välitöntä helpotusta ja kuntoutustoimenpiteitä. Valtiovallalla oli edessään talouden uudistus ja uudelleenrakennustehtävä vapaussodan jälkeen. Hallituksella ei kuitenkaan yksinään ollut sen paremmin kykyä kuin tarvittavaa institutionaalista koneistoakaan sellaisten valtavien ongelmien laajuutta ja moninaisuutta. Tämä tilanne johti siihen, että Bangladeshissa syntyi valtava määrä kansallisten ja kansainvälisten kansalaisjärjestöjen toimintaa. Näin ollen yhdessä muiden globaalien sosio-ekonomisten ja poliittisten muutosten kanssa tietyt erityisolosuhteet/tekijät ovat syynä kansalaisjärjestöjen syntyyn Bangladeshissa (Aminuzzaman & Begum 2000, 202–203). Nämä olosuhteet/tekijät ovat seuraavat:

*Vapaaehtoistoiminnan perinne:* Vapaaehtoisuudella on pitkät historialliset perinteet Intian niemimaalla. Siitä on perinteisesti tullut osa ihmisten kulttuuria ja uskontoa Bangladeshissa. Tällaiset perinteiset arvot ja uskomukset ovat innostaneet ihmisiä työskentelemään heikompiensaisten hyväksi järjestöissä, jotka nykyisin tunnetaan kansalaisjärjestöinä ja joiden joukosta on noussut maailman suurimpia ja kaikkialla maailmassa toimivia kansalaisjärjestöjä, kuten esimerkiksi BRAC.

*Rahanlahjoittajajärjestöjen tyytymättömyys:* Toisena tekijänä kansalaisjärjestöjen nopeaan kasvuun on kansainvälisten rahanlahjoittajajärjestöjen tyytymättömyys valtion instituutioihin, jotka ovat byrokraattisen kankeuden, hierarkisuuden ja korruption vuoksi kyvyttömiä tavoittamaan kansalaisia. Tästä syystä paikallinen väestö ei luota julkisiin instituutioihin, mutta kansalaisjärjestöt sen sijaan ovat rakentaneet ystävälliset ja luottamukselliset suhteet paikallisiin ihmisiin.

*Valtion epäonnistuneet toimenpiteet:* Kansalaisjärjestöjen kasvun syynä Bangladeshissa on valtiovallan epäonnistuminen kansalaisten toiveiden ja pyrkimysten tyydyttämisessä. Tästä syystä kansalaisjärjestöt ovat nousseet keskeiseksi osaksi instituutiorakennetta, jolla taistellaan köyhyyttä vastaan sekä kehitetään maaseutua, parannetaan sukupuolten välistä tasa-arvoa, ympäristönsuojelua, luonnonkatastrofien hoitoa, ihmisoikeuksia ja muita sosiaalisia kysymyksiä.

Vaikka kansalaisjärjestöjen toiminta lähti liikkeelle jo aivan Bangladeshin itsenäistymisen alkuaikoina, niille annettiin virallinen asema vasta vuonna 1980. Vuodesta 1980 vuoden 2013 heinäkuuhun mennessä Bangladeshin rekistereihin on kirjattu noin 2252 kansalaisjärjestöä, ja 502 järjestön rekisteröinti on peruttu niihin kohdistuneiden moninaisten syytösten vuoksi. Tiedot osoittavat, että kansalaisjärjestöjen määrän kasvu on kiihtynyt vuoden 1990 jälkeen, kun sotilashallinto syrjäytettiin vallasta. Seuraavassa taulukossa esitetään kansalaisjärjestöjen määrän kasvutrendit eri aikakausina:

#### Taulukko

Kansalaisjärjestöjen rekisteröintimäärät,  
1980 heinäkuu 2013

Ajanjakso	Rekisteröintien lukumäärä
1980–1989	249
1990–1999	809
2000–2009	916
2010–heinäkuu 2013	278
<b>Yhteensä</b>	<b>2252</b>

Lähde: NGO Affairs Bureau, Bangladesh, 2013

## Kansalaisjärjestöt ja valtiovalta Bangladeshissa: Retoriikkaa vai realiteetteja?

On selvää, että kansalaisjärjestöt ovat hyvin suosittuja Bangladeshissa ja niistä on tullut keskeinen osapuoli kehitystyössä parin viime vuosikymmenen aikana. Ne ovat saaneet kansainvälistä tunnustusta kehityksen edistämisestä. Vaikka kansalaisjärjestöjen synnyllä on pitkä historia Bangladeshissa, ne saavuttivat hyvin arvostetun aseman vuoden 1988 suurtulvien jälkeen (White 1999), ja myöhemmin kansalaisjärjestöjen menestystarina nousi aivan uusiin korkeuksiin. Mikrolainoitus tai mikroluotot ovat yksi johtavia sosiaalisia ja taloudellisia filosofioita, ja se on saanut paljon huomiota koko kehittyvässä maailmassa erityisesti keinona poistaa köyhyyttä ja voimaannuttaa naisia (Khandkar 2005; Pitt, Khandker, Chowdhury & Millimet 2003; Schuler & Hashemi 1994). Mikrolainoitusinstituutioita on pidetty kansainvälisten avustusjärjestöjen johtavina kumppaneina pyrittäessä saavuttamaan Vuosituhannen kehitystavoitteet (MDG). Bangladesh voisi katsoa, että sillä on immateriaalioikeudet ajatukseen mikrolainoista. Tätä mallia on toisinnettu eri puolilla maailmaa. Tästä syystä tri. Muhammad Yunusille, mikrolainamallin isälle, ja hänen Grameen-pankilleen on myönnetty Nobelin rauhanpalkinto vuonna 2007. Bangladeshilaiset kansalaisjärjestöt ovat myös saaneet tunnustusta maailman kehitysyhteisöltä menestyksekkäästä epämuodollisesta opetuksesta, kansanterveystyöstä ja saniteettikysymyksistä sekä naisten voimaannuttamisesta.

Huolimatta kansalaisjärjestöjen valtavasta menestyksestä kehitystyössä, valtion ja järjestöjen muodollista suhdetta ei Bangladeshissa kuitenkaan ole vielä järjestetty. Itsenäistymisen jälkeen eri vallanpitäjät ovat asettaneet sääntelyrakteita kansalaisjärjestöjen ja niiden toiminnan valvomiseksi sen sijaan, että olisivat rakentaneet terveen suhteen näiden kahden toimijan välille.

Historiallisesti näiden kahden toimijan väliset suhteet eivät ole olleet hyvät erityisesti Earshadin valtakauden päätyttyä vuonna 1991. Jännitteet osapuolten välillä kasvoivat NGOAB:n perustamisen jälkeen ja kun voimaan saatettiin erinäisiä säädöksiä ja määräyksiä, joilla säädellään kansalaisjärjestöjen toimintaa. Maailmanpankki (1996) on voimakkaasti arvostellut NGOAB:n asemaa ja korostanut NGOAB:n heikkouksia. Sanyal (1991) kuvaa kansalaisjärjestöjen

ja valtion suhdetta siten, että kuvion kolmantena kärkenä ovat rahalahjoittajat, jotka näyttäytyvät toisinaan sovittelijoina ja toisinaan taas uskottuina miehinä tai kilpailijoina. On havaittu, että kansalaisjärjestöt ovat enemmän riippuvaisia lahjoittajista kuin valtiovallasta (Jamil 1998). Useissa tapauksissa ne eivät ole tilivelvollisia valtiolle. Se, että lahjoittajat puhuvat kansalaisjärjestöjen puolesta, on haastanut valtion monopoliaseman kehitystyön toimijana, ja tällä on kauaskantoinen merkitys sen rahoitusperustalle, itsenäisyydelle ja sisäiselle oikeutukselle (Sanyal 1991).

On selvää, että lahjoittajat tuntevat kumppanuutta Bangladeshin kansalaisjärjestöjen kanssa. Samalla ne ovat hyvin turhautuneita valtion byrokraatiaan. Tästä syystä valtion virkamiesten ja kansalaisjärjestöjen virkailijoiden välillä esiintyy selkkauksia. Useissa tapauksissa valtion virkamiehet kokevat järjestöjen virkailijat kilpailijoikseen (Asaduzzaman 2008). Tutkimustulokset osoittavat, että valtion työntekijät eivät pidä siitä, että näkevät kuinka samalla tasolla olevilla virkailijoilla suuremmissa järjestöissä on joustavammat työolosuhteet, paremmat mahdollisuuden ulkomaanmatkoihin, parempi palkka ja suurempi budjetti käytettävissään, työsuhdeajoneuvo, jne. (Sanyal 1991). Jototatasolla (virkamiehistöissä) on Bangladeshissa paljon enemmän valtaa kuin muilla. Kuten Hamza Alavi (1972) toteaa, kolonialismi (postkolonialismin aika) johti ylisuureen valtiokoneistoon suhteessa verrattain alikehittyneeseen paikalliseen porvaristoon. Myöhemmin Migdal (1998) toteaa, että yhteisöt ovat voimakkaita ja valtio heikko. Tästä seuraa, että virkamieskoneisto on itse vastentahtoinen rakentamaan tervettä suhdetta kansalaisjärjestöjen ja valtion välille Bangladeshissa.

Valtion ja kansalaisjärjestöjen välistä suhdetta voidaan myös kuvata poliittisesta näkökulmasta. Farazmand (1987) kuvaa sitä viha-rakkaussuhteeksi. Jo aiemmin mainittiin, että ristiriidat valtion ja kansalaisjärjestöjen suhteissa alkoivat vuonna 1991. Vuoden 1991 parlamenttivaalien jälkeen oppositio julisti, että voittanut puolue oli saanut suuria tukisummia kansalaisjärjestöiltä. Tämä suhteiden ristiriita on pahentunut ja nousi uusiin mittasuhteisiin vuonna 2012, kun nykyiset vallanpitäjät syrjäyttivät nobelisti tri. Mohammad Yunusin Grameen-pankin hallituksen puheenjohtajan paikalta.

Tammikuussa 2011 nykyinen hallitus asetti viisihenkisen tutkimuskomitean selvittämään Grameen-pankin hallintoa ja tilaa. Komitea esitti 21<sup>2</sup> suositusta. Näiden suositusten perusteella hallitus on antanut Grameen-pankkia koskevan lakimuutoksen vuonna 2013 ja suorittanut Grameen-pankin johtokunnan uudelleenjärjestelyn. Tätä hallituksen toimenpidettä ovat arvostelleet nykyisen opposition puolueet, joiden johdossa on Bangladesh Nationalist Party (BNP), ja ne ovat vakuuttaneet palauttavansa tri. Yunusin Grameen-pankin johtoon, jos he pääsevät valtaan. Myös kansalaisyhteisön jäsenet (tunnetaan BNP:n kannattajina) arvostelivat hallituksen päätöstä Grameen-pankista. Tämän lisäksi lahjoittaja ja USA ovat esittäneet useaan otteeseen huolensa hallituksen puuttumisesta Grameen-pankin itsemääräämisoikeuteen.

Edellä esitetyn perusteella voimme nyt esittää neljä tärkeintä estettä sille, että Bangladeshissa kyettäisiin luomaan terve suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välille. Esteet ovat seuraavat: *poliittinen ympäristö, hallitukseen liittyvät tekijät, kansalaisjärjestöihin liittyvät tekijät ja lahjoittajiin liittyvät tekijät* (Clark 1995, 396–397).

Poliittinen ympäristö: ”Kansalaisjärjestöt joutuvat usein opposition leiriin, kun hallitus tai valtuutus saattaa katsoa olevansa ainoa laillinen kansan ääni. Näin voimakkaasti politisoituneessa poliittisessa ympäristössä kummallakaan osapuolella ei ole riittävästi luottamusta kyetäkseen työskentelemään yhdessä, eivätkä ne edes haluaisi sitä.” (Clark 1995, 396.)

Hallitukseen liittyvät tekijät: ”Valtion ja kansalaisjärjestöjen suhteet voivat joutua koetukselle myös siellä, missä korruptio ja nepotismi ovat vallalla, tai missä osaavasta henkilökunnasta on pula erityisesti paikallistasolla. Virkamiesten kateus kansalaisjärjestöjä kohtaan voi pahentaa poliittisia jännitteitä.” (Clark 1995, 397.)

2 • GB:n omistus, • Toimitusjohtajan virkakausi, • Lain ja säädösten rikkomukset, • Valvova virkamies, vallan väärinkäyttö sääntöjen ja määräysten rajaamisessa, • Läpinäkyvän ja vastuullisen johdon puute, • Pääjohtajan ikärajan puuttuminen, • Rahoitus ristiriidassa yhtiöjärjestyksen kanssa, • Johtokunnan valtuudet ylittävä päätöksenteko, • Grameen Telecomin omistus, • Läheiset instituutiot ja niiden johto, • Läpinäkyvyyden puute tilintarkastuskertomuksessa ja yhdenmukaisuudessa, • IT-politiikan muodostus ja erillisen IT-osaston perustaminen, rikkoo yhtiöjärjestyksiä luomalla jakamattoman vararahaston, • Efektiivinen korko luotolle, • Valmisteveron ja tuloveron maksun laiminlyönti talletuksista saaduista koroista, • Yhtiöjärjestyksen rikkominen luottoa myönnettäessä, • Hankintaohjeistuksen rikkominen, • Rahoitusongelma kriisitilanteessa, • Liitännäisinstituutioiden tilivelvollisuus, • Konsulttien käyttö GB:ssä ja liitännäisinstituutioissa.

Kansalaisjärjestöihin liittyvät tekijät: ”Kansalaisjärjestöt osoittavat usein haluavansa erillisyyttä. Ne eivät ole ainoastaan haluttomia vuoropuheluun hallituksen kanssa vaan toimivat usein huonosti myös toisten järjestöjen kanssa.” (Clark 1995, 397.)

Lahjoittajiin liittyvät tekijät: ”Kun kansalaisjärjestösektoria hallitsevat ulkomaiset tai kansainväliset kansalaisjärjestöt, ongelmia voi nousta valtion ja järjestön välillä, jos hallitus kokee tulevana työnnetyksi syrjään kehitystyön päätöksenteosta.” (Clark 1995, 397.)

## Yhteenvedo

Kansalaisjärjestöistä on tullut keskeinen tekijä kehitystyössä Bangladeshissa. Sen paremmin hallitus kuin poliittiset puolueetkaan eivät voi sivuuttaa kansalaisjärjestöjen toimintaa. Kuitenkaan Bangladeshissa ei ole järjestetty hyviä ja terveitä suhteita kansalaisjärjestöjen ja valtion välille koko itsenäisyysaikana. Kansalaisjärjestöt eivät tietenkään ole mikään ihmelääke. Kuitenkin valtion heikko suoriutuminen tehtävistään on saanut aikaan kansalaisjärjestöjen kasvun Bangladeshissa. Tästä syystä Bangladesh tunnetaan hedelmällisenä maaperänä kansalaisjärjestöille. Valtavasta arvostelusta huolimatta kansalaisjärjestöistä on tullut erottamaton osa Bangladeshin valtiota tukipa hallitus sitä tai ei. Toisaalta vuosikymmenten aikana kansalaisjärjestöt ovat olleet niin aktiivisesti mukana kehitystyössä köyhien hyväksi, että sitä ei voida estää tai jättää huomiotta. Kansalaisjärjestöjen tuomat epäsuorat hyödyt ovat valtavat esimerkiksi työllistymismahdollisuuksien luojana. Miljoonat ihmiset työskentelevät tällä sektorilla. On ollut selvää, että älykkäät ja lahjakkaat nuoret ihmiset ovat erittäin kiinnostuneita luomaan uraa itselleen kansalaisjärjestöissä. Toisaalta, koulutetuille työttömille kansalaisjärjestöt ovat ainoa toivo ja vaihtoehto selviytyä. Lisäksi kansalaisjärjestöillä on hyvin läheiset suhteet maaseutuväestöön ja kansainvälisiin avustusjärjestöihin. Tästä syystä terve ja toimiva suhde kansalaisjärjestöjen ja valtion välillä on järjestettävä Bangladeshissa sen sijaan, että asetettaisiin sääntelyrakenteita, politisoitaisiin kansalaisjärjestöjä ja lisättäisiin jännitteitä.

Terveen tai muodollisen suhteen rakentaminen kansalaisjärjestöjen ja valtion välille ei ole helppo tehtävä Bangladeshin kaltaisessa maassa. Hallituksen on kuitenkin lähdettävä liikkeelle tässä asiassa. On yleisesti tunnustettu tosiasia, että valtiolta ei yksin kykene ratkaisemaan moniulotteisia ongelmia, vaan kansalaisjärjestöt ja kansalaisyhteisöjen organisaatiot pitää saattaa yhteen ponnistelemaan keksitetyistä sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävästä kehityksen puolesta (Elander 2002; Asaduzzaman 2008; 2011). Tällä hetkellä ensimmäinen kysymys on, miten rakentaa suhteet tai mikä voisi olla suhteen teoreettinen tai menetelmällinen rakenne? Tämä on myös hyvin haasteellinen tehtävä. Olemme pohtineet monia teorioita kansalaisjärjestöjen ja valtion välisen suhteen järjestämiseksi. On kuitenkin hyvin vaikea ehdottaa yhtä tai muutamia niistä terveän suhteen rakentamiseen kansalaisjärjestöjen ja valtion välille Bangladeshissa. Kuten Jreisat (2004) täsmällisemmin esittää, niin minkä tahansa kansallisen hallintojärjestelmän menestyminen yhä sidoksissa, nopeasti muuttuvassa maailmassa vaatii sellaisen hallintojärjestelmän kehittämistä, joka perustuu oppimis- ja päätöksentekoprosessiin, jotta se voisi kasvaa ja sopeutua kansalaisten odotuksiin sekä toimia tehokkaasti muuttuvien rajojen yli. Tästä syystä haluaisimme lopuksi sanoa, että kansalaisjärjestöjen ja valtion suhde tarvitsee kotona työstetyn mallin ja että sellainen voidaan kehittää tutkimalla kattavasti ja analysoimalla ruohonjuuritason realiteetteja Bangladeshissa. Emme saa unohtaa, että kehitystyön toimijoina kansalaisjärjestöt ovat jo ottaneet keskeisen paikan keskustelussa kehityksestä Bangladeshissa.

## Lähteet

- Ahmad, M.M. (2000). Donors NGOS the State and their Clients in Bangladesh. Maniruddin Ahmed and Lutfun Nahar, Dhaka.
- Aminuzzaman, S. (1998). NGOs and the Grassroots Base Local Government in Bangladesh: A Study of Their Institutional Interaction. In F. Hossain & S. Myllylä (eds) *NGOs under Challenge Dynamics and Drawbacks in Development*. Ministry of Foreign Affairs, Finland.
- Asaduzzaman, M. (2011). Innovation in Local Governance: Decentralization and Citizen Participation in Bangladesh. In Ari-Veikko Anttiroiko et al. (eds) *Innovative Trends in Public Governance in Asia*. ISO Press, 220–233.

- Asaduzzaman, M. (2009). Development Role of the Local Governance Institutions in Bangladesh. *Nepalese Journal of Public Policy and Governance*, Vol. xxiv, No. 1, 117–132.
- Anheier, H.K. (1990). Private Voluntary Organizations and the Third World: The Case of Africa. In H.K. Anheier & W. Seibel (eds) *The Third Sector. Comparative Studies of Non-Profit Organizations*. de Gruyter, Berlin and New York.
- Anheier, H.K. & Salamon, L.M. 1998. *The Non-profit Sector in the Developing World*. Manchester University Press.
- Bhardwaj, S. & Khemundu, C. (2011). Institutional Relationship between Government and Non-Governmental Organizations in Bangladesh. *Journal of International Affairs*, 15(1&2).
- Begum, A. (2000). *Government-NGO Interface in Development Management: Experiences of Selected Models in Bangladesh*. Tampere University Press.
- Bills, D. (2010). Towards a Theory of Hybrid Organizations. In D. Bills (ed.) *Hybrid Organizations and the Third Sector: Challenges for practice, Theory and Policy*. Palgrave, Macmillan.
- Bingham, L.B. & Nabatchi, T. & O'Leary, R. (2005). The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, 65(5), 547–558.
- Brinkerhoof, J.M. (2002). Government-Nonprofit Partnership: A Defining Framework. *Public Administration and Development*, Vol. 22, 19–30.
- Brown, I.D. (1988). Organizational Barriers to NGO Strategic Action. In Proceedings of the ANGOC Regional seminar on NGO Strategic Management in Asia, Manila, ANGOC.
- Clark, J. (1995). The State, Popular Participation, and the Voluntary Sector. *World Development*, Vol. 23 (4), 593–601.
- Clark, J. (1991). *Democratizing Development: the Role of voluntary Organizations*. Kumarian, West Hartford, CT.
- Dhakar, T.N. (2006). *NGOs in Livelihood Improvement: Nepalese Experience*. Adroit Publishers, New Delhi.
- Elander, I. (2002). Partnership and Urban Governance. *International Social Science Journal*, 172, UNESCO.
- Fisher, J. (1998). *Non-Governments: NGOs and the Political Development of the Third World*. Kumarian Press, West Hartford.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. The Free Press, New York.
- Gemmill, B. & Bamidele-Izu, A. (2002). The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance, <http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/a-g/gemmill.pdf>, accessed on 11.11.2013.



- Hasan, S.G. & Mulamootil, K.J.E. (1992). Voluntary Organizations in Bangladesh: A Profile. *Environment and Urbanization*, 4, 2.
- Holloway, R. (1989). Foreword. In R. Holloway (ed.) *Doing Development: Government, NGOs and the Rural Poor in Asia*. Earthscan, London.
- Hossain, F. (2001). *Administration of Development Initiatives by Non-Governmental Organizations: A Study of Their Sustainability in Bangladesh and Nepal*. Tampere University Press.
- Jreisat, J. (2004). Governance in Globalizing World. *International Journal of Public Administration*. 27(13&14), 1003–1029.
- Korten, D. (1987). Third Generation NGO Strategies, A key to people-centered Development. *World Development*, Vol. 15, 149.
- Lillehammer, G.C. (2003). State-NGO Relationships in Transitional Democracies: The Case of CPA-ONG. A Government Centre for the Advancement of NGOs in Bennis, UNDP.
- Najam, A. (2000). The Four Cs of Government-Third sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarily, Co-option. A Publication of the Sustainable Development Policy Institute, Pakistan.
- OECD (1988). Voluntary Aid for Development. The Role of Non-governmental Organization. Paris, OECD.
- OECD (1995). Development Co-operation: Efforts and Policies of the Members of Development Assistance Committee. Chairman Reports. Paris.
- Putnam, R.D. (1993). The Prosperous Community: Social capital and Public Affairs. *The American Prospects*, Vol. 13, 35–42.
- Saifullah, A.K.M. (2001). NGOs capacity in Development Management: Experience from Bangladesh. Published PhD Thesis. University of Tampere.
- Shah, A. & Shah, S. (2006). The New Vision of Local Governance and The Evolving Roles of Local Governments. In Anwar Shah (ed.) *Local Governance in Developing Countries*. World Bank (Public Sector Reform and Governance Series).
- Sarker A.E. & Rahman, M.H. (2007). The Emerging Perspective of Governance and Poverty Alleviation: A case of Bangladesh. *Public Organization Review*, Vol. 7(2), 93–112.
- Stones, P. (1963). *Local Government for Students*. McDonald and Evons, London.
- Tandon, R. (1989). The State and Voluntary Agencies in Asia. In R. Holloway (ed.) *Doing Development: Government, NGOs and the Rural Poor in Asia*, London, Earthscan
- Tvedt, T. (2002). Development NGOs: Actors in a Global Civil Society or in a New International Social System? *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 13 (4), 363–75.

- Tvedt, T. (1998). *Angles of Mercy or Development diplomats? NGOs and Foreign aid*. Trenton, Africa World Press, Oxford.
- UNDP (1993). Human Development Repot. London.
- Werlin, H.H. (2003). Poor Nations Rich Nations: A Theory of Governance. *Public Administration Review*, 63(3), 329–342.
- World Bank (1990). How the World Bank Work with the Non-governmental Organizations. World Bank Publication. World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1991a). World Development Report 1991: The Challenge of Development. Oxford University Press, Oxford.
- World Bank (1991b). Trends in Developing Countries 1991. World Bank, Washington, DC.
- Young, D.R. (2000). Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29, 149–172.